

Правовые критерии определения перечня субъектов права законодательной инициативы (на примере Российской Федерации и ее субъектов)

Кучерявцев Денис Александрович

Выпускник (магистр)

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия

E-mail: dak2302@mail.ru

Отсутствие в Российской Федерации, как и в мировой практике, единых подходов к кругу инициаторов законопроектов обосновывает значимость выявления правовых критериев, которыми необходимо руководствоваться при нормативном определении перечня субъектов права законодательной инициативы.

Таковыми критериями являются:

а) юридическая природа права законодательной инициативы и закона;

б) разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (имеет значение только для регионального законодательного процесса, поскольку Конституция Российской Федерации, определяющая перечень субъектов права законодательной инициативы в федеральном законодательном процессе (статья 104, часть 1) и разграничивающая предметы ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (статьи 71 - 73), сама стоит вне рамок разграничения предметов ведения (статья 76));

в) иерархичность организации системы органов публичной власти, а также порядок осуществления органом публичной власти его компетенции (эти два критерия относятся к порядку организации публичной власти и, соответственно, имеют значение только для определения публично-властных субъектов права законодательной инициативы).

Исходя из *юридической природы права законодательной инициативы* как конституционного субъективного публичного права, осуществляемого в сфере реализации государственной власти, и *юридической природы закона* как правового акта единой государственной власти [2, 3], право законодательной инициативы в федеральном и региональном законодательном процессе может быть предоставлено:

1) публично-властным субъектам (например, органам публичной власти и лицам, замещающим публичные должности), обладающим различным конституционно-правовым статусом (в частности, принадлежащим к различным ветвям власти, обладающим различными полномочиями). В законодательном процессе на уровне субъектов Российской Федерации право законодательной инициативы может принадлежать тем публично-властным субъектам, которые имеют непосредственное отношение к соответствующему региону, в частности, обладают полномочиями в пределах его территории или имеют иную непосредственную связь с ним, как, например, члены Совета Федерации - представители от субъекта Российской Федерации. Это обусловлено тем, что именно такие публично-властные субъекты способны адекватно отражать публичный интерес данного региона;

2) субъектам народовластия: группе граждан, являющихся избирателями на выборах в органы государственной власти соответствующего уровня; некоммерческим объединениям граждан, в которых отсутствует иностранное участие и которые осуществляют свою деятельность и органы либо структурные подразделения которых расположены на территории того публично-правового образования, в законодательном процессе которого им предоставляется право законодательной инициативы.

Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как правовой критерий, которым необходимо руководствоваться при нормативном определении перечня инициаторов законопроектов, имеет значение в двух аспектах:

1) разграничение предметов ведения и полномочий по регулированию статуса субъектов, которым предоставляется право законодательной инициативы;

2) разграничение предметов ведения и полномочий по регулированию самого права законодательной инициативы.

В соответствии с первым из указанных аспектов субъекты Российской Федерации могут наделить правом законодательной инициативы федеральных публично-властных субъектов, граждан и их объединения только в том случае, если такая возможность предоставлена им актами федерального уровня.

Что касается второго из вышеуказанных аспектов, то из положений статьи 6 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1] (далее - Федеральный закон «Об общих принципах...») в системе с положениями пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации следует, что регулирование права законодательной инициативы в парламенте субъекта Российской Федерации относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, Федеральный закон «Об общих принципах...» как акт федерального законодательства, принятый по вопросу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, разграничивает полномочия по определению перечня инициаторов законопроектов в региональном законодательном процессе и имеет в этом вопросе приоритет над нормативными актами уровня субъектов Российской Федерации. Из положений пункта 1 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах...» следует, что к полномочиям регионального уровня относится установление окончательного перечня инициаторов законопроектов *только в рамках* того перечня, который определен в этом же пункте Федерального закона «Об общих принципах...».

При *иерархичности организации системы органов публичной власти*, т.е. когда одни органы публичной власти являются вышестоящими (руководящими) по отношению к другим органам публичной власти, предоставление права законодательной инициативы возможно только вышестоящему (руководящему) органу, соответствующему уровню законодательного процесса.

Порядок осуществления органом публичной власти его компетенции имеет значение для решения вопроса о том, правомерно ли предоставлять право законодательной инициативы органу в целом или руководителю данного органа. При решении этого вопроса необходимо исходить из того, является ли орган единоначальным или коллегиальным [4, с. 190; 5, с. 136].

Источники и литература

- 1) Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ : прин. Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 сентября 1999 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации – 1999. – № 42. – Ст.

5005.

- 2) По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края : пост. Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 янв. 1996 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 4. – Ст. 409.
- 3) По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области : пост. Конституционного Суда Рос. Федерации от 10 дек. 1997 г. № 19-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5877.
- 4) Теория государства и права : учеб. / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2005.
- 5) Червонюк В. И. Теория государства и права : учеб. М., 2007.